EXPORT DEVELOPMENT ACT

Report of the Standing Senate Committee
on
Banking, Trade and Commerce

Chair
The Honourable E. Leo Kolber

Deputy Chair
The Honourable David Tkachuk

March 2000

100-05579/

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus
*Boudreau, P.C. (or Hays)
Fitzpatrick
Furey
Hervieux-Payette, P.C.
Joyal, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kroft
*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Meighen
Oliver

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Note: The Honourable Senator Grafstein was a member of the Committee at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:

Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst and
Mr. Blayne Haggart, Researcher, Economics Division.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Gary Levy
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 23, 1999:

"The Honourable Senator Kolber moved, seconded by the Honourable Senator Ferretti Barth:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-sixth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

That the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That, notwithstanding usual practices, the Committee be permitted to deposit an interim report on the said subject with the Clerk of the Senate, if the Senate is not sitting, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2000.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 2

RECOMMENDATION 14: THE MAIN EDC-BANK ISSUE 3

A. BACKGROUND 3

B. EXPLAINING THE BANKS' ABSENCE 4

1. Structure of the Guarantee Facility 4

2. Niche Industry 5

3. Market Power 6

C. POSSIBLE BENEFITS AND DETRIMENTS OF A GUARANTEE PROGRAM 7

D. SUMMARY AND RECOMMENDATION 10

RECOMMENDATION 11

APPENDIX 1 (WITNESSES) 12

ORGANIZATIONS THAT SENT BRIEFS OR CORRESPONDENCE BUT DID NOT APPEAR 13

INTRODUCTION

In 1993, the government passed amendments to the *Export Development Act*, which substantially expanded the powers of the Export Development Corporation (EDC), Canada's export credit agency (ECA). Section 25 of the revised *Act* requires that a review of EDC be undertaken five years after the amendments come into effect, and every 10 years thereafter, and that it be studied by both a House and Senate Committee. On 21 July 1999, then-Minister for International Trade, Sergio Marchi, tabled the *Report on the Review of the* Export Development Act by the law firm of Gowling, Strathy and Henderson, and referred it to this Committee and the House Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT).

The House Committee's report, *Exporting in the Canadian Interest: Reviewing the* Export Development Act, did a thorough job of reviewing and responding to the 39 recommendations of the Gowlings report. In its hearings throughout November 1999, SCFAIT heard from some two dozen groups representing the EDC, exporters, environmental and human rights organizations, and domestic export finance competitors.

Not wishing to duplicate the House Committee's work, the Banking Committee concentrated on a few specific areas in order to complement the House's study. Specifically, the Committee focuses upon what it sees as a central issue: the lack of private-sector involvement in the medium-term financing of Canadian exporters. The EDC is required to both promote and build export capacity. While EDC's Annual Reports indicate that it is doing a brisk business in supporting Canadian exporters, it has not done as well enhancing the participation of Canadian financial institutions, such as banks, insurance companies and factors, in the financing of exporters. Indeed, the testimony heard by the Committee suggested rather clearly that the banks particularly could expand Canada's export capacity for small and medium sized enterprises if they were able to participate in this market on the same basis as the EDC.

The Committee's view on this topic is simple: the more institutions competing to provide financing to Canadian exporters, the better it is for exporters and Canada. As Guy David, the project leader for Gowlings' review team, remarked to the Committee, "Canada is far too dependent on trade for its economic well-being to place excessive reliance on a single financial institution." (15 December 1999)

The Committee also received written submissions from civil-society groups. Though the House Committee examined their concerns in greater detail, the Committee would like to comment on one important point. As a Crown corporation, EDC has special responsibilities and obligations. Canadians are rightly proud of the importance we all place on values such as human rights and respect for the environment, and we expect our institutions to respect these values. As an agency involved in financing projects around the world, EDC is a highly visible symbol of Canada. As a Crown corporation, Canadians have a right to expect that EDC—like all Crown corporations—respects Canadian values in its work.

To this end, the Committee notes that EDC continues to address these concerns through its Environmental Review Framework (instituted in 1999) and its Code of Business Ethics. EDC has also indicated that it is in the process of formulating disclosure guidelines which will provide greater transparency in EDC's actions. Further, the Committee expects that EDC will build on these efforts, continuing to reflect Canadians' concerns in its policies. We also expect that the government will bear in mind EDC's role as a representative of Canada to the world when it makes changes to EDC's enabling legislation.

The Committee is not suggesting that EDC is currently failing to meet its civil society obligations. Moreover, the Committee is also mindful of the fact that this is primarily a commercial agency, and we do not wish to suggest measures that would make it more difficult and costly to achieve those commercial objectives. Nevertheless, it is important that these principles be acknowledged, understood, and reflected in the activities of EDC.

RECOMMENDATION 14: THE MAIN EDC-BANK ISSUE

Gowlings Report Recommendation 14: *The government should make a program available to the banks on Canada Account which would provide guarantees for Consensus loans. The cost of establishing and operating this program would be charged to the banks in the form of risk-based Consensus-compliant guarantee fees. The program would only be established if a sufficient number of banks were prepared to subscribe to it.*

SCFAIT response: *The Committee recommends that the Government give careful study to the question of setting up a new medium-term Consensus loan guarantee program that would have the backing of the banks, in order to reach a decision based on the best interests of Canadian exporters and the country as a whole.*

A. Background

The Committee, in considering these recommendations, heard from the five major banks, which supported the recommendations, and EDC, which did not favour a separate guarantee facility, but has since indicated its willingness to participate in a study of the recommendations. The creation of a guarantee facility has been a bone of contention between EDC and the banks for several years. At present, EDC is essentially the only *Consensus*-term lender in Canada. Of the $6.1 billion in direct financing it undertook in 1999, some 25% was done on *Consensus* terms.

Export credit agencies are regulated by the World Trade Organization's Subsidy and Countervail Measures Agreement, which limits the use of export credits as subsidies, and the Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (the *Consensus*), a "gentleman's agreement" among OECD members. This agreement, instituted in 1978, requires that exporters using ECAs compete on the basis of price, quality and service, and not on the level of government support received.

Under *Consensus* rules, ECAs are allowed to guarantee up to 85% of medium-term loans (e.g., trade finance—financing capital goods—or project finance—large-scale projects). These are usually more complex and riskier than short-term finance (less than 1 or 2 years). This guarantee makes it more palatable for banks to make loans that would otherwise be too risky. The importance of these loans has declined over the past decade, both for EDC and ECAs generally.

In order to address this issue, in 1994 an agreement was reached among the government, EDC and the banks. It was based on three principles:

- The interests of Canadian exporters are paramount. The participation of financial institutions should result in more financing being made available to exporters at more competitive terms and conditions. Exporters should always have a choice on any transaction of financing support from EDC or from financial institutions.
- There should be no additional costs to the treasury.
- Risk sharing between financial institutions and EDC is essential to partnership and should reflect market realities.

The guarantee facility set up by EDC as a result of this agreement differs significantly from the terms offered by other ECAs. Most make available the allowable 85% guarantee; EDC offers a maximum guarantee of 65%-75% on the 85% allowed, depending on the transaction's riskiness. In other words, banks using the EDC facility have access to a maximum guarantee of 64%.

Despite the availability of this guarantee, banks have not undertaken any substantial *Consensus* lending. This concerns the Committee, which feels that greater involvement by the banks would bring with it the benefits of increased competition: the potential for better service and enhance choice for exporters, who would not have to rely on one institution. Greater participation by the banks could also lead to more exporters being served, thus increasing capacity.

B. Explaining the Banks' Absence

The Committee's main concern in understanding the banks' absence from medium-term financing was to examine whether EDC and the banks are subject to a level playing field. It heard several explanations as to why the banks are not involved in this area.

1. Structure of the Guarantee Facility

The Gowlings Report suggested that the structure of EDC's medium-term guarantee induces the banks to locate their medium-term business outside the country, where it is of little use to Canadian exporters. In fact, the banks complain that EDC offers a poorer deal than other ECAs in both quantity (a 64% maximum versus 85%) and price (the banks claim that EDC's exposure fee requirement is more onerous than that of other ECAs, and that other ECAs allow banks a modest return on the guaranteed tranche).

> *During the consultations for this Review the Canadian banking community, including some subsidiaries of foreign-owned banks, expressed concern about the area of medium-term trade finance, particularly the absence of a program of guarantees that would provide them with support comparable to what banks in other countries receive from their export credit agencies for medium-term trade.* (*Report on the Review of the* Export Development Act, p. 62)

EDC in turn questioned whether the banks would really be interested in a guarantee facility, even if it were made available.

> *Canadian banks already have access to a 100 per cent guarantee program from U.S. ExImbank. They likely advocated that model, as they have for more than 15 to 20 years. However, the total business of Canadian Schedule I banks with U.S. ExImbank in 1999 was $250 million compared to the $15 billion in core business with EDC, and some of that $250 million they did with U.S. ExImbank was for Boeing Aircraft. Clearly, guarantees are not the panacea to Canadian banks engaging in trade finance, and I think their rhetoric is a little hollow on this score.* (A. Ian Gillespie, President and CEO, EDC, 10 February 2000)

Gowlings Research Economist Stan McRoberts also raised concerns on this point.

> *If we established a level playing field between the way Canada supports commercial lending in the trade finance area and the way other countries do it, it is an open question whether the banks would take it up. That is what the banks have told us. They have said that the reason for their lack of participation is the lack of activity. That is widely accepted by the clients of EDC, and the banks themselves admit that commercial lenders are not sufficiently active in this area. The banks acknowledge it. They say that the way to fix this is to establish a program that would provide the same kind of support for them in Canada as is available to them in other countries.* (15 December 1999)

2. Niche Industry

EDC suggested that the banks are not interested in trade finance because it is a niche industry, with very volatile returns. Since EDC's goal is to maximize exports, not profits, it is better suited to the higher-risk area of medium-term export financing:

> *Trade finance, because of the volatility of returns and required capital, is not seen to maximize shareholder value. Trade finance has not been a prime focus of Canadian banks. Banks do not have the same degree of risk*

appetite as export credit agencies, indeed, EDC. (A. Ian Gillespie, 10 February 2000)

Along these same lines,

> *It is not a criticism of the banks, but the Canadian banks have recognized that maintaining project finance across a variety of sectors is tremendously intensive in terms of personnel and capital ... . There are huge overheads and it is necessary to maintain an international presence, and the return on equity is just not there for them. We have seen them either reduce the number of sectors that they are prepared to concentrate on or, alternatively, to just plain shut down their capability. Some of the banks have shut down their London teams or their New York teams because the return on equity in their view is not there. There has been a global concentration of banks. There are bigger players out there who can put out bigger teams. The net effect is that Canada is left vulnerable. We have been able to step up and fill a void. That is why you have seen a lot of our growth on the medium- and long-term side; it is because we are doing something that others cannot do.* (Eric Siegel, Executive Vice-President, Medium and Long-term Financial Services, EDC, 2 December 1999)

For their part, the banks note that they are in fact involved in medium-term trade finance, through their overseas affiliates. However, in a submission to the Committee, the Royal Bank's Bernard Kruyne asserts that a global presence in trade is no longer a major goal of his bank. He attributes this to constraints the bank faces in Canada.

> *It has become obvious that we lack the base in Canada to build such presence. Contrary to international banks with a home base with a more supportive ECA, RBFG (and other Schedule I banks) can not build this business at home in competition with our ECA. Building it in foreign markets—virtually exclusively in support of non Canadian clients does not appear justified in RBFG's Canadian based strategy. If we cannot grow the Trade Finance business in our home market, why pursue it outside our home market if it uses scarce resources?*(Submission, Bernard Kruyne, Managing Director, Global Trade Finance, RBC Dominion Securities, 15 February 2000, p. 1)

3. Market Power

Crown corporations exist to fill in gaps in the marketplace by providing services demanded by Canadians which are not already being provided by private-sector actors. If a service being provided by a Crown corporation can be provided by the private sector, then the private sector should be allowed to do so. EDC was created because there were export-financing gaps.

However, EDC's privileged position as "the only game in town" should not impede competition. The banks claim that EDC's monopoly is in fact impeding competition.

> *Using its current advantages, EDC may be gradually moving towards a monopoly situation in the field of medium- and long-term export finance. This a dangerous situation for Canadian exporters and other taxpayers.* (Peter Wren, Managing Director, Trade Finance, Bank of Montreal, 9 February 2000)

The Gowlings Report remarks several times on Canada's dependence on a sole institution—EDC—for export promotion. As a Crown corporation, EDC, does not pay dividends or taxes, and can borrow at government interest rates, providing it with an inherent competitive advantage. These two factors place EDC in a position to exert market power in export financing.

> *In fact, there is a general reluctance among banks to refer a client to EDC for fear that you will get left out of the picture. Most of the deals that we do work on directly with large exporters and large deals are those where, because of the type of transaction or the choice of the exporter, they do not want to involve EDC. It is because they think they can do it using the banks only and they would rather reserve the EDC for the more difficult transactions.*
>
> *We have examples also of very commercial, viable deals where three banks were competing for the transaction. We won the bid and then EDC came in and underpriced the deal. It was a very bankable deal.* (Peter Wren, 9 February 2000)

The Committee is heartened by Gowlings' findings, confirmed by EDC, that its prices are generally competitive with normal market prices. However, the Committee remains unconvinced that the banks' absence from medium-term financing is purely the result of market failure.

C. Possible Benefits and Detriments of a Guarantee Program

Any new guarantee facility should increase the financing options available to Canadian exporters, following the principles agreed to in 1994. EDC and the banks have diametrically opposed positions on the effects of a guarantee program: the banks hold that they have something to offer exporters; EDC asserts that a new facility would be expensive and redundant.

The bankers who appeared before the committee asserted that they could, working with EDC, bring added capacity to Canadian exports.

> *The banks' vast value-added distribution capabilities, of particular convenience to SMEs, EDC's trades finance expertise, and private sector*

insurers capacity for risk offer the key ingredients that should make recommendation 14 work. (John Leckie, Managing Director, Financial Institution and Trade Finance, Toronto Dominion Bank, 9 February 2000)

The possibility of increased competition from Canadian and foreign banks was also raised. A guarantee facility, the banks claimed, would encourage them to conduct more export business in Canada.

> *We have said before that a guarantee, or partial guarantee, will help us move more quickly to more and more offshore markets. If this were extended to all banks operating in Canada, whether they are Canadian or foreign, it would have the effect of increasing the total amount of financing available to Canadian exporters.* (Peter Wren, 9 February 2000)

> *When recommendation 14 is implemented, we expect that it will attract foreign banks to compete for Canadian export finance. It will provide an incentive for major international banks to use their considerable resources to support Canadian exporters with competitive export finance packages. ... Market competition will ensure that such attractiveness translates into lower pricing, longer terms, higher amounts, and/or other features valued by the importers of Canadian exports.* (Bernard Kruyne, 9 February 2000)

It should be noted that medium-term finance is a "big-deal" area, of greatest interest to larger exporters able to work on large projects. Still, the banks contend that there is a "trickle-down" effect for small- and medium-sized exporters as well.

> *As you do large transactions, you build your business and tend to move down market. In fact, that is where the SMEs gain because there is a greater emphasis on that business as it moves down market. With that is greater capacity, it does benefit the SMEs. There is more opportunity out there. You have more people doing this business and there will be more support for this.* (David Robbie, Vice-President, Trade Finance Division, CIBC, 9 February 2000)

In its testimony, EDC took a strong position against setting up a guarantee facility such as that recommended by Gowlings. EDC asserted to the Committee that the cost of such a facility would outweigh its potential benefits, and would do nothing to increase capacity.

> *In our view, it would add no additional capacity, it would increase the cost to the taxpayer, and it would increase the cost to the exporter. It does nothing for Canadian competitiveness. That is the short of it. ...*
>
> *The EDC position is simply that our mandate is to support Canadian exporters and investors going around the world. Their interests are paramount. Yes, we would object to any decision that we think would impair the competitiveness of Canadian exporters. We think that would*

> *add to the amount of time it would take to conclude transactions. We think it would add to the cost to the exporter, therefore, less business would be done.* (A. Ian Gillespie, 10 February 2000)

The Committee remains unconvinced by the assertions of the EDC. We fail to see how a greater number of participants in the Consensus market can impair the competitiveness of Canadian exporters. In fact, we think that just the opposite is true. We think more participants will enhance the overall capacity of Canada's exporters.

Regarding the cost to the taxpayer, it is important to consider the experience of other ECAs, which, unlike the self-sustaining EDC, depend on government appropriations.

> *...In every single instance in the world with other export credit agencies, the track record is very clear. Their losses are in the billions.* (A. Ian Gillespie, 10 February 2000)

The Committee believes that the Government, if it decides to provide consensus loan guarantees for the banks will develop a scheme that does not enhance moral hazard.

Neither EDC nor the banks presented any solid data on the potential impact of an independent guarantee facility. EDC asserted that it wouldn't work, while, the Bank of Montreal's Peter Wren, stated that firms are losing out by the non-involvement of the banks, though they cannot "quantify the opportunities lost by mid-market and smaller companies."

EDC also seemed to be concerned that a guarantee facility would be the first step toward EDC's losing its direct-lending role.

> *However, sooner or later the banks say that it is not worth it to even pursue potential financing on a guaranteed structure if EDC can respond directly to the exporter with direct financing. There was a suggestion yesterday that EDC makes the decision as to whether a guarantee or financing gives the route that is extended.* (Eric Siegel, 10 February 2000)

Indeed, the Canadian Bankers Association, in its submission to the SCFAIT hearings, calls for a greatly restricted lending role for EDC, suggesting "that funded deals by EDC should only be allowed when there is no participation by the private sector. This would put EDC in the same position as ECAs in other OECD countries" (Submission to SCFAIT, 29 November 1999, p. 2).

This goes beyond the Gowlings Report, which explicitly recommends that any guarantee facility provided by the government should not compromise EDC's ability to act as a direct lender. Along the same lines, EDC's status as a competitor with the banks and other financial institutions suggests that any bank guarantee facility would be best provided separate from EDC, so that EDC would not be placed in a conflict in which the guarantor would also be a potential direct lender.

D. Summary and Recommendation

This guarantee facility is not about addressing the needs of the banks; it is about increasing Canada's ability to support its exporters. While the testimony heard by the Committee was often vague and contradictory, several points are clear:

1. The main problem is that, while EDC and the banks do cooperate in several areas, EDC is both a competitor of and a guarantor to the banks. This seems to be an almost untenable position for a Crown corporation charged with bringing more players into the export-financing arena.

2. Crown corporations exist to deal with market failures; where there is no failure, a Crown corporation should not be active. EDC has not articulated a convincing argument as to why it should remain the *de facto* sole provider of *Consensus*-based loans in Canada. At the very least, the banks should be given an opportunity to compete with EDC on a level playing field.

3. EDC, while providing a valued and professional service to Canadian exporters, cannot do so alone. To drive this point home, the Committee notes that a significant number of exporters surveyed by the Canadian Federation of Independent Business had "never heard" of EDC (*Review of the* Export Development Act, p. 95). This suggests that Canadian exporters are underserviced, both by EDC and by the market in general. They could benefit from something that would make export financing options more visible, such as greater use of the banks' branch system.

4. Banks should be able to compete on a level playing field with EDC. At present, the guarantee facility offered by EDC, its status as a Crown corporation and its position as both competitor for and administrator of these guarantees, tilt the playing field in EDC's favour.

5. EDC has warned that the guarantee facility recommended by Gowlings will end up costing taxpayers and will not create extra capacity. Still, it is hard to see how such a guarantee facility, run on a cost-recovery basis and only created after a serious expression of interest by the banks, could change the present situation for the worse. It is also helpful to remember that the *Consensus* lending being discussed is generally declining in importance. If a *Consensus* guarantee facility is used, then Canadian exporters will benefit. As the Bank of Nova Scotia's Senior Vice-President Tim Plumptre (Trade Finance and Correspondent Banking) remarked:

> *(I)f the bank guarantee scheme has nothing to offer exporters, they will not use it. This is not a replacement for EDC's direct financing, just an alternative. If exporters do not use it, it will go away, but if they do, it will be because they believe it would help them export. Should they not be allowed to have that choice?* (9 February 2000)

Recommendation

The Committee supports the inclusion of the banks in medium-term export financing on a level playing field with EDC. It therefore calls on the government to establish a guarantee facility that levels the playing field while not compromising EDC's ability to serve exporters, and to report back within six months on steps taken to achieve this objective.

APPENDIX 1

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
2	December 2, 1999	**From the Export Development Corporation:** Mr. A. Ian Gillespie, President and Chief Executive Officer; Mr. Eric Siegel, Executive Vice-President, Medium and Long-Term Financial Services; Mr. Gilles Ross, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary; and Ms. Louise Landry, Vice-President, Corporate Performance and Communications.
4	December 15, 1999	**From Gowling, Strathy & Henderson:** Mr. Guy David, Partner, Project Leader; Mr. Gerald E. Shannon, Chair of Stakeholder Consultations, Review Team; Mr. Stan McRoberts, Research Economist, Review Team; and Mr. Maxime Faille, Lawyer, Project Assistant, Review Team.
5	February 9, 2000	**From the Bank of Montreal:** Mr. Peter Wren, Managing Director, Trade Finance. **From the Bank of Nova Scotia:** Mr. Tim Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking. **From the CIBC:** Mr. David Robbie, Vice-President, Trade Finance Division. **From the Royal Bank Group:** Mr. Bernard Kruyne, Managing Director, Global Trade Finance, RBC Dominion Securities.

		From the Toronto Dominion Bank: Mr. John Leckie, Managing Director, Financial Institution and Trade Finance.
5	February 10, 2000	**From the Export Development Corporation:** Mr. A. Ian Gillespie, President and Chief Executive Officer; Mr. Eric Siegel, Executive Vice-President, Medium and Long-Term Financial Services; Mr. Gilles Ross, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary; and Ms. Louise Landry, Vice-President, Corporate Performance and Communications.

ORGANIZATIONS THAT SENT BRIEFS OR CORRESPONDENCE BUT DID NOT APPEAR:

Alliance of Manufacturers & Exporters Canada

North-South Institute

Probe International

LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
banques et du commerce

Le président
L'honorable E. Leo Kolber

Le vice-président
L'honorable David Tkachuk

Mars 2000

COMPOSITION DU COMITÉ

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable E. Leo Kolber

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs :

Angus
*Boudreau, c.p. (ou Hays)
Fitzpatrick
Furey
Hervieux-Payette, c.p.
Joyal, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny
Kroft
*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Meighen
Oliver

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Nota : L'honorable sénateur Grafstein a été membre du comité à diverses étapes de cette étude.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement :

M. Marion Wrobel, analyste principal et
M. Blayne Haggart, attaché de recherche, Division de l'économie.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

Le greffier du comité

Gary Levy

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 novembre 1999 :

«L'honorable sénateur Kolber propose, appuyé par l'honorable sénateur Ferretti Barth,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-sixième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

Que le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux;

Que nonobstant les pratiques habituelles, le Comité soit autorisé à déposer un rapport intérimaire sur ledit sujet auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat; et

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2000.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 2

RECOMMANDATION 14 : LE NOEUD DU PROBLÈME 3

A. CONTEXTE 3

B. LES RAISONS DE L'ABSENCE DES BANQUES 5

1. Structure du mécanisme de garantie 5

2. Créneau particulier 6

3. Puissance commerciale 7

C. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS POSSIBLES D'UN PROGRAMME DE GARANTIE 8

D. SOMMAIRE ET RECOMMANDATION 11

RECOMMANDATION 12

ANNEXE 1 (TÉMOINS) 13

ORGANISATIONS QUI ONT ENVOYÉ DES MÉMOIRES OU DE LA CORRESPONDANCE MAIS QUI N'ONT PAS COMPARU 14

INTRODUCTION

En 1993, le gouvernement modifiait la *Loi sur l'expansion des exportations* en vue d'accroître substantiellement les pouvoirs de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), l'organisme de crédit à l'exportation (OCE) du Canada. Aux termes de l'article 25 de la *Loi* en question, la SEE doit faire l'objet d'un examen cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications, et tous les dix ans par la suite, examen dont le résultat doit ensuite être soumis à un comité de la Chambre et à un comité du Sénat. Le 21 juillet 1999, le ministre du Commerce international de l'époque, Sergio Marchi, déposait le Rapport sur l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations* réalisé par la firme Gowling, Strathy et Henderson et le renvoyait au Comité et au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes.

Dans son rapport, intitulé *Exporter dans l'intérêt du Canada : examen de la Loi sur l'expansion des exportations*, le Comité de la Chambre a effectué une analyse approfondie du rapport Gowlings et a réagi aux 39 recommandations qu'il contenait. Il a tenu des audiences durant tout le mois de novembre 1999 durant lesquelles il a entendu quelque deux douzaines de témoins représentant la SEE, les exportateurs, des organisations de protection de l'environnement et des droits de la personne, ainsi que des entreprises canadiennes qui font concurrence à la SEE au niveau du financement des exportations.

Soucieux de ne pas faire double emploi, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est concentré sur quelques points particuliers pour compléter l'étude effectuée à la Chambre. Plus spécifiquement, il s'est intéressé surtout à une question qu'il considère comme primordiale, à savoir le manque de participation du secteur privé au financement à moyen terme des exportateurs canadiens. La SEE a pour mission de promouvoir le commerce extérieur et de développer la capacité d'exportation du Canada. À en juger par ses rapports annuels, la SEE s'est effectivement employée à soutenir les exportateurs canadiens, mais elle n'a pas réussi aussi bien à stimuler la participation des institutions financières canadiennes comme les banques, les sociétés d'assurance et les sociétés d'affacturage, au financement des exportations. D'après les témoignages entendus, les banques en particulier pourraient contribuer à accroître la capacité d'exportation des PME si elles pouvaient opérer sur ce marché sur un pied d'égalité avec la SEE.

L'opinion du Comité à ce sujet est fort simple : plus la concurrence est vive dans le financement des exportations canadiennes, mieux se portent les exportateurs et le Canada. Comme l'a dit Guy David, le chef de projet qui a dirigé l'équipe d'examen de Gowlings, « au chapitre du bien-être économique du Canada, le Canada dépend trop du commerce extérieur pour confier une responsabilité excessive à une seule institution financière ». (15 décembre 1999)

Le Comité a aussi reçu des mémoires de groupes de la société civile. Le Comité de la Chambre a déjà étudié leurs préoccupations en détail, mais nous aimerions nous arrêter sur un point important. En tant que société d'État, la SEE a des responsabilités et des

obligations spéciales. Les Canadiens sont à juste titre fiers de l'importance que nous accordons tous à des valeurs comme le respect des droits de la personne et de l'environnement, et nous nous attendons de nos institutions qu'elles respectent ces valeurs. Étant donné qu'elle participe au financement de projets dans le monde entier, la SEE est un symbole hautement visible du Canada, et les Canadiens sont en droit de s'attendre qu'elle respecte les valeurs canadiennes dans son action, comme d'ailleurs toutes les sociétés d'État.

À ce sujet, le Comité note que la SEE continue de tenir compte de ces préoccupations par la voie de son Cadre de référence pour l'examen des questions environnementales (institué en 1999) et de son Code d'éthique commerciale. La SEE a indiqué par ailleurs qu'elle était en train d'élaborer des lignes directrices en matière de déclaration de l'information qui assureront une plus grande transparence à ses actions. Le Comité s'attend que la SEE continuera de tenir compte des préoccupations des Canadiens dans ses politiques. Il s'attend aussi que le gouvernement prenne en considération le rôle de la SEE comme représentant du Canada à l'étranger quand il modifiera sa loi habilitante.

Le Comité ne veut pas dire par là que la SEE ne répond pas actuellement à ses obligations envers la société civile. Il est aussi conscient du fait que la SEE est d'abord et avant tout une société commerciale et il n'a pas l'intention de recommander des mesures qui rendraient la réalisation de ses objectifs commerciaux plus difficile et plus coûteuse. Il reste qu'il est important que ces principes soient reconnus et compris et qu'ils soient reflétés dans les activités de la SEE.

RECOMMANDATION 14 : LE NOEUD DU PROBLÈME

Recommandation 14 du rapport Gowlings - *Le gouvernement devrait mettre à la disposition des banques un programme rattaché au Compte du Canada qui offrirait des garanties à l'égard des prêts assujettis aux règles du Consensus. Le coût de l'établissement et de la mise en œuvre de ce programme serait imputé aux banques par l'entremise de frais de garanties en fonction du risque conformément au Consensus. Le programme ne serait établi que si un nombre suffisant de banques était prêt à y souscrire.*

Réponse du Comité des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des Communes - *Le Comité recommande au gouvernement d'étudier attentivement la question de la mise sur pied d'un nouveau programme de garantie des prêts à moyen terme assujettis au Consensus qui seraient consentis par les banques, et de prendre une décision en fonction des meilleurs intérêts des exportateurs canadiens et pour le bénéfice du Canada.*

A. Contexte

Pour les fins de l'étude de ces recommandations, le Comité a entendu les représentants des cinq grandes banques, qui appuient les recommandations, et de la SEE, qui ne souscrit pas à l'établissement d'un mécanisme de garantie distinct, mais est tout à fait

disposée à participer à l'étude des recommandations. Cela fait plusieurs années que la création éventuelle d'un mécanisme de garantie est une pomme de discorde entre la SEE et les banques. Actuellement, la SEE est essentiellement le seul prêteur aux termes du *Consensus* au Canada. Sur les 6,1 milliards de financement direct consenti en 1999 par la SEE, quelque 25 % étaient des prêts aux termes du *Consensus*.

Les organismes de crédit à l'exportation (OCE) sont réglementés par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce, lequel limite le recours au crédit à l'exportation comme subvention, et par l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (le *Consensus*), un « engagement d'honneur » entre les membres de l'OCDE. Cet accord institué en 1978 exige que les exportateurs qui ont recours aux OCE se livrent concurrence sur la base du prix, de la qualité et du service et non sur la base du niveau d'aide publique dont ils bénéficient.

Aux termes des règles du *Consensus*, les OCE peuvent garantir jusqu'à 85 % des prêts à moyen terme (p. ex., financement du commerce extérieur – financement de biens d'investissement – financement de projets – projets à une grande échelle). Ce type de crédit est généralement plus complexe et risqué que le crédit à court terme (moins d'un ou deux ans). En conséquence, cette garantie permet d'intéresser les banques à des prêts qu'elles considéreraient autrement comme trop risqués. Depuis une dizaine d'années, l'importance de ces prêts a diminué, tant à la SEE que dans les OCE en général.

Pour essayer de remédier au problème, une entente a été conclue en 1994 entre le gouvernement, la SEE et les banques. Elle reposait sur trois principes :

- Les intérêts des exportateurs canadiens sont prioritaires. La participation des institutions financières doit permettre d'augmenter le financement accordé aux exportateurs à des conditions plus compétitives. En matière de crédit, les exportateurs devraient toujours pouvoir choisir entre la SEE et les institutions financières.
- Cela ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires pour le Trésor.
- Le partage du risque entre les institutions financières et la SEE est essentiel au partenariat et doit tenir compte des réalités du marché.

Le mécanisme de garantie établi par la SEE à la suite de cette entente diffère sensiblement des modalités offertes par les autres OCE. La plupart accordent la garantie maximale de 85 %. Pour sa part, la SEE offre une garantie maximale de 65 à 75 % de la tranche de 85 % autorisée, selon le degré de risque de la transaction. Autrement dit, les banques qui ont recours au mécanisme de la SEE jouissent d'une garantie maximale de 64 %.

Malgré l'existence de cette garantie, les banques consentent peu de prêts aux termes du *Consensus*. Cette situation inquiète le Comité, lequel estime qu'une plus grande activité des banques serait avantageuse dans la mesure où elle permettrait de stimuler la

concurrence : ceci pourrait entraîner un meilleur service et des choix plus nombreux pour les exportateurs, qui ne seraient pas forcés de s'en remettre à une seule institution. Une plus grande participation des banques permettrait par ailleurs de servir davantage d'exportateurs, et, partant, d'augmenter la capacité.

B. Les raisons de l'absence des banques

Quand le Comité a cherché à expliquer l'absence des banques du financement à moyen terme, il a d'abord cherché à savoir si les règles du jeu étaient les mêmes pour les banques et pour la SEE. On lui a proposé plusieurs explications de la faible activité des banques dans ce domaine.

1. Structure du mécanisme de garantie

D'après le rapport Gowlings, la structure de la garantie de crédit à moyen terme de la SEE incite les banques à localiser leurs opérations de crédit à moyen terme en dehors du pays, où elles sont de peu d'utilité pour les exportateurs canadiens. En fait, les banques reprochent à la SEE d'offrir de moins bonnes conditions que les autres OCE tant sur le plan de la quantité (un plafond de 64 % comparativement à 85 %) et du prix (les banques affirment que la prime de risque de la SEE est plus élevée que celle des autres OCE et que ces dernières permettent aux banques un rendement modeste sur la tranche garantie).

> *Au cours des consultations menées dans le cadre de l'examen, le milieu des banques canadiennes, notamment certaines filiales de banques étrangères, a exprimé ses préoccupations au sujet du financement du commerce extérieur à moyen terme, en particulier l'absence d'un programme de garantie qui leur apporterait un appui comparable à celui que reçoivent des banques d'autres pays de la part de leur OCE pour le commerce à moyen terme (*Rapport sur l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*, p. 69)

Pour sa part, la SEE doute que les banques s'intéresseraient vraiment à un mécanisme de garantie, même s'il existait.

> *Les banques canadiennes disposent d'un programme assorti d'une garantie totale auprès de l'Eximbank des États-Unis. Elles ont probablement prôné ce modèle, comme elles le font depuis plus de 15 à 20 ans. Or, en 1999, le montant total des activités des banques canadiennes de l'annexe I avec l'Eximbank a été de 250 millions de dollars, contre 15 milliards de dollars de transactions avec la SEE -- de plus, une partie de ces 250 millions de dollars est allée à Boeing Aircraft. De toute évidence, les garanties ne sont pas la panacée pour les banques canadiennes qui s'engagent dans le financement du commerce international. Leur rhétorique sonne un peu*

creux à cet égard. (A. Ian Gillespie, président et chef de la direction, SEE, 10 février 2000)

L'économiste Stan McRoberts de Gowlings Research a lui aussi fait part de ses préoccupations sur ce point.

> *Si nous nivelons les règles du jeu de manière que le Canada soutienne les prêts commerciaux dans le secteur du financement du commerce extérieur de façon identique à ce que font les autres pays, on ne peut que se demander si les banques emboîteront le pas. C'est ce que les banques nous ont dit. Elles ont dit que, si elles ne participent pas, c'est qu'il n'y a pas assez d'activités. Les clients de la SEE acceptent largement cette situation, et les banques elles-mêmes admettent que les prêteurs commerciaux ne sont pas suffisamment actifs dans ce domaine. Les banques le reconnaissent. Elles disent que, pour régler le problème, il faudrait établir un programme qui offrirait le même genre de soutien pour elles au Canada que ce qu'on trouve dans d'autres pays.* (15 décembre 1999)

2. Créneau particulier

La SEE estime que les banques ne s'intéressent pas au financement du commerce extérieur parce qu'il s'agit d'un créneau où les rendements sont très variables. Comme la SEE cherche d'abord à maximiser les exportations et non les profits, elle est mieux placée pour supporter les risques élevés que présente le financement d'exportations à moyen terme :

> *Le financement du commerce international, en raison de l'instabilité des rendements et des capitaux requis, n'est pas un secteur suffisamment rentable pour elles. Les banques n'ont pas un aussi grand appétit pour le risque que les organismes de crédit à l'exportation, en fait, que la SEE.* (A. Ian Gillespie, 10 février 2000)

Dans le même ordre d'idées,

> *Je ne critique pas les banques, mais les banques canadiennes ont reconnu qu'il fallait énormément de personnel et de capitaux pour maintenir le financement de projets dans toutes sortes de secteurs [...]. Les frais généraux sont considérables, il faut conserver une présence internationale et ce n'est tout simplement pas rentable pour les banques. Nous les avons vu soit réduire le nombre de secteurs dans lesquels elles acceptent d'intervenir, soit tout simplement mettre fin à leurs opérations. Certaines banques ont fermé leur antenne de Londres ou de New York parce qu'elles estimaient le rendement insuffisant. Il y a eu une concentration mondiale des banques. Elles sont encore plus fortes et peuvent avoir des équipes*

encore plus grosses. Résultat : le Canada se trouve vulnérable. Nous avons pu intervenir pour combler le vide. C'est pourquoi ce sont surtout nos activités à moyen et à long terme qui ont augmenté; c'est parce que nous faisons quelque chose que les autres ne peuvent pas faire. (Eric Siegel, vice-président général, Services financiers à moyen et à long terme, SEE, 2 décembre 1999)

Pour leur part, les banques signalent qu'elles font du financement commercial à long terme, mais par l'intermédiaire de leurs filiales à l'étranger. Cependant, dans un mémoire au Comité, M. Bernard Kruyne, de la Banque Royale, affirme que sa banque ne cherche plus vraiment à s'assurer une présence mondiale dans le secteur du commerce. Il attribue cette politique aux contraintes auxquelles les banques font face au Canada.

Il est évident maintenant que nous n'avons pas au Canada une base suffisante pour constituer cette présence. Contrairement aux banques internationales qui disposent d'une OCE qui leur offre des conditions plus intéressantes dans leur pays d'origine, RBFG (et d'autres banques de l'annexe 1) ne peut pas se livrer à beaucoup d'opérations de ce genre au Canada avec la concurrence que lui fait notre OCE. Or, de faire ce type d'opérations sur les marchés étrangers, presque exclusivement à l'appui de clients non canadiens s'inscrit mal dans la stratégie de RBFG, axée sur le Canada. Si nous ne pouvons pas faire grossir nos opérations de financement du commerce sur notre propre marché, pourquoi nous lancer dans ce type d'opérations à l'étranger s'il faut pour cela utiliser des ressources rares? (Mémoire, Bernard Kruyne, directeur général, Global Trade Finance, RBC Dominion Securities, 15 février 2000, p. 1)

3. Puissance commerciale

Les sociétés d'État servent à combler des lacunes du marché en fournissant des services que réclament les Canadiens, mais que l'entreprise privée n'offre pas. Si un service dispensé par une société d'État peut être offert par le secteur privé, il faut laisser le secteur privé s'en occuper. La SEE a été constituée parce que le financement des exportations comportait des lacunes.

Cependant, le statut privilégié de la SEE ne devrait pas porter atteinte à la concurrence. Or, les banques affirment que c'est le cas.

Dotée d'avantages déloyaux, la SEE se dirige peut-être progressivement vers une situation de monopole dans le secteur du financement à l'exportation à moyen et à long termes. Une telle orientation sera porteuse de dangers pour les exportateurs canadiens et les autres contribuables. (Peter Wren, directeur général, Financement des opérations commerciales, Banque de Montréal, 9 février 2000)

Le rapport Gowlings souligne à plusieurs reprises la dépendance du Canada d'une institution unique, la SEE, pour la promotion des exportations. En sa qualité de société d'État, la SEE ne verse pas de dividendes ni ne paie d'impôts, et elle peut emprunter aux taux d'intérêt du gouvernement, ce qui lui donne un avantage concurrentiel inhérent. Ces deux facteurs confèrent à la SEE une certaine puissance sur le marché en matière de financement des exportations.

> *En fait, les banques hésitent généralement à recommander à un client de consulter la SEE, par crainte d'être laissées pour compte. La plupart des affaires que nous traitons directement avec les grands exportateurs et les grosses opérations excluent l'intervention de la SEE, soit en raison du type de transaction ou du choix de l'exportateur. Quand les exportateurs pensent pouvoir s'en tirer rien qu'avec les banques, ils préfèrent réserver le recours à la SEE pour les transactions plus difficiles.*
>
> *Nous avons aussi des exemples d'opérations très commerciales et viables, pour lesquelles trois banques se faisaient concurrence. Nous avons obtenu le contrat, puis la SEE est intervenue et a fait une offre encore plus avantageuse. C'était pourtant une opération très réalisable rien qu'avec les banques.* (Peter Wren, 9 février 2000)

Le Comité est réconforté par les constatations du rapport Gowlings, confirmées par la SEE, selon lesquelles les prix de celle-ci sont généralement concurrentiels par rapport aux prix normaux du marché. Cependant, le Comité n'est pas convaincu que l'absence des banques du financement à moyen terme est purement le résultat des insuffisances du marché.

C. Avantages et inconvénients possibles d'un programme de garantie

Tout nouveau mécanisme de garantie devrait augmenter les possibilités de financement des exportateurs canadiens, suivant les principes convenus en 1994. La SEE et les banques ont des positions diamétralement opposées quant aux effets d'un programme de garantie : les banques soutiennent qu'elles ont quelque chose à offrir aux exportateurs; la SEE affirme que la création d'un nouveau mécanisme serait coûteuse et ferait en fait double emploi.

Les banquiers qui ont comparu devant le Comité ont affirmé qu'ils pourraient, en collaboration avec la SEE, augmenter la capacité de crédit au bénéfice des exportateurs canadiens.

> *Les vastes capacités de distribution à valeur ajoutée des banques, qui présentent un avantage particulier pour les PME, l'expertise de la SEE en matière de financement des opérations commerciales et la capacité des assureurs privés relativement aux risques sont autant d'éléments clés qui assurent le succès de la recommandation 14.* (John Leckie, directeur

général, Institutions financières et Financement des opérations commerciales, Banque Toronto Dominion, 9 février 2000)

On a également soulevé la possibilité d'un accroissement de la concurrence émanant des banques canadiennes et des banques étrangères. Les banques affirment que la création d'un programme de garantie les encouragerait à accroître leurs opérations de crédit à l'exportation au Canada.

> *Nous avons mentionné antérieurement qu'une garantie ou une garantie partielle de la part de la SEE nous aiderait à prendre pied plus rapidement sur un plus grand nombre de marchés étrangers. Si l'on procure un tel appui à toutes les banques en exploitation au Canada, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, on verra s'accroître le montant total du financement auquel ont accès les exportateurs canadiens.* (Peter Wren, 9 février 2000)

> *Quand la recommandation 14 sera mise en application, nous prévoyons qu'elle attirera les banques étrangères sur le marché canadien du financement des exportations. Elle constituera une incitation pour les grandes banques internationales à utiliser leurs ressources considérables pour soutenir les exportateurs canadiens par des formules de financement des exportations concurrentielles [...] La concurrence qui s'exerce sur le marché garantira que cet intérêt se traduira par une baisse des prix, un rallongement des durées de prêt, une augmentation des montants ou d'autres avantages qu'apprécient les importateurs de produits et de services canadiens.* (Bernard Kruyne, 9 février 2000)

Il importe de remarquer que le financement à moyen terme concerne de gros contrats qui intéressent le plus les grands exportateurs capables d'assumer des projets d'envergure. Il reste que les banques affirment qu'il existe quand même un effet de percolation pour les PME exportatrices.

> *Le principal effet de percolation, c'est que les transactions d'envergure attireront énormément l'attention. Dans la foulée de ces transactions, on élargit les occasions d'affaires et on a tendance à progresser en aval. En fait, c'est là que les PME seront gagnantes car on mettra davantage l'accent sur les entreprises en aval. Une capacité plus grande est avantageuse pour les PME. Cela crée davantage de débouchés. Il y a plus de gens qui font des affaires et par conséquent, un soutien accru.* (David Robbie, vice-président, Division du financement des opérations commerciales)

Dans son témoignage, la SEE a pris vigoureusement position contre l'établissement d'un programme de garantie comme celui qu'on recommande dans le rapport Gowlings. La SEE a affirmé au Comité que le coût de ce genre de mécanisme dépasserait ses avantages potentiels et que, de toute façon, cela n'accroîtrait en rien la capacité.

> *D'après nous, cela ne créerait pas une plus grande capacité, mais augmenterait les coûts pour les contribuables et les coûts pour les exportateurs. Bref, cela n'aide en rien la compétitivité du Canada.*
> *[...]*
> *La SEE soutient simplement que notre mandat est de venir en aide aux exportateurs et aux investisseurs canadiens dans le monde. Leurs intérêts sont primordiaux. Oui, nous allons contester toute décision qui, selon nous, nuira à la compétitivité des exportateurs canadiens. Nous pensons que cela va retarder le règlement des transactions. Nous pensons que cela va augmenter les coûts pour les exportateurs et, par conséquent, réduire les activités commerciales.* (A. Ian Gillespie, 10 février 2000)

Le Comité n'est toujours pas convaincu par les affirmations de la SEE. En effet, nous ne voyons pas en quoi la multiplication des participants sur le marché des prêts consentis aux termes des règles du *Consensus* pourrait nuire à la compétitivité des exportateurs canadiens, bien au contraire. En fait, nous sommes persuadés que cela ne peut qu'accroître la capacité globale d'exportation des entreprises canadiennes.

Au chapitre des coûts pour le contribuable, il importe de tenir compte de l'expérience des autres OCE, lesquelles, contrairement à la SEE qui est autosuffisante, dépendent de crédits gouvernementaux.

> *[...] pour tous les organismes de crédit à l'exportation, les résultats sont très clairs. Les pertes se chiffrent en milliards de dollars.* (A. Ian Gillespie, 10 février 2000)

Le Comité estime que, si le gouvernement décide d'offrir aux banques des garanties à l'égard des prêts consentis aux termes des règles du *Consensus*, il instituera un mécanisme qui n'accroît pas le risque moral.

Ni la SEE ni les banques n'ont présenté de données solides sur les répercussions potentielles de l'établissement d'un mécanisme de garantie indépendant. La SEE affirme que cela ne peut pas fonctionner, tandis que le représentant de la Banque de Montréal, Peter Wren, est d'avis que la non-participation des banques entraîne des pertes pour les entreprises, mais qui sont difficiles à quantifier.

La SEE semble aussi craindre qu'un mécanisme de garantie ne marque le début de la fin de son rôle de prêteur direct.

> *Cependant, tôt ou tard, les banques disent que ce n'est pas rentable d'offrir du financement assorti d'une garantie si la* SEE *ne peut pas financer directement l'exportateur. On a proposé hier que la SEE décide si la garantie ou le financement suit la bonne voie.* (Eric Siegel, 10 février 2000)

À ce sujet, dans le mémoire qu'elle a présenté lors des audiences du Comité permanent de la Chambre, l'Association des banquiers canadiens réclame que l'on restreigne

considérablement le rôle de prêteur de la SEE et que la SEE ne finance des contrats qu'en l'absence de participation du secteur privé, ce qui placerait la SEE dans la même position que les OCE des autres pays de l'OCDE. (Mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, 29 novembre 1999, p. 2)

Cette proposition va plus loin que le rapport Gowlings, dans lequel on recommande explicitement que la création d'un mécanisme de garantie offert par le gouvernement ne compromette pas l'aptitude de la SEE à agir comme prêteur direct. Dans le même ordre d'idée, le statut de la SEE en tant que concurrent des banques et des autres institutions financières donne à penser qu'il vaudrait mieux que le mécanisme de garantie soit distinct de la SEE de façon que cette dernière ne risque pas de se retrouver en situation de conflit d'intérêts, ce qui pourrait arriver quand le garant est aussi le prêteur direct potentiel.

D. Sommaire et recommandation

Le mécanisme de garantie envisagé n'a pas pour objet de répondre aux besoins des banques mais plutôt d'accroître la capacité du Canada de soutenir ses exportateurs. Si les témoignages entendus par le Comité étaient souvent vagues et contradictoires, plusieurs points sont très clairs.

1. Le principal problème tient au fait que, bien que la SEE et les banques collaborent dans plusieurs domaines, la première est à la fois le concurrent des banques et leur garant. Cela apparaît être une position presque intenable pour une société d'État chargée d'attirer davantage de joueurs dans le domaine du financement des exportations.

2. Les sociétés d'État sont là pour prendre le relais du secteur privé. Il n'y a donc pas de raison qu'une société d'État soit active là où le secteur privé offre les services voulus. La SEE ne fournit pas d'arguments convaincants justifiant pourquoi elle devrait demeurer le seul fournisseur de facto de prêts consentis aux termes des règles du *Consensus* au Canada. Il faudrait à tout le moins donner aux banques la possibilité de concurrencer la SEE sur un pied d'égalité.

3. La SEE offre certes un service professionnel de valeur aux exportateurs canadiens, mais elle ne peut pas le faire seule. À preuve, le Comité note qu'un grand nombre d'exportateurs ayant fait l'objet d'un sondage réalisé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante n'avait jamais entendu parler de la SEE (Rapport sur l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations, p. 104). Cela donne à penser que les exportateurs canadiens sont mal servis, par la SEE et par le marché en général. Ils auraient tout à gagner d'une initiative qui rendrait les options de financement des exportations plus visibles, par exemple d'un recours accru aux réseaux de succursales des banques.

4. Les banques devraient pouvoir concurrencer la SEE sur un pied d'égalité. Actuellement, les garanties offertes par la SEE, son statut de société d'État et sa position qui en fait à la fois un concurrent et un administrateur de ces garanties, font pencher la balance en faveur de la SEE.

5. La SEE a dit que le mécanisme de garantie recommandé par Gowlings finira par coûter de l'argent aux contribuables sans pour autant créer de capacité additionnelle. On a cependant du mal à voir comment un tel mécanisme de garantie administré sur une base de recouvrement des coûts et établi uniquement après de sérieuses expressions d'intérêt de la part des banques pourrait empirer la situation actuelle. Il importe aussi de se rappeler que, dans l'ensemble, les prêts en question consentis aux termes du *Consensus* diminuent. Si l'on a recours à un mécanisme de garantie aux termes du *Consensus*, les exportateurs canadiens en profiteront. Comme l'a fait remarquer le premier vice-président de la Banque de Nouvelle-Écosse, Tim Plumptre (Financement commercial et banques correspondantes) :

> *En résumé, si l'option de garantie des banques n'apporte rien aux exportateurs, ceux-ci s'en détourneront. Il ne s'agit pas de remplacer le mode de financement des règles de la SEE, mais plutôt d'ajouter une option. Si les exportateurs boudent cette option, elle mourra dans l'œuf. Par contre, s'ils la choisissent, c'est qu'ils croient qu'elle favorisera leurs exportations. Ne devrait-on pas leur accorder le droit de choisir?* (9 février 2000)

Recommandation

Le Comité souscrit à la participation des banques au financement des exportations à moyen terme sur un pied d'égalité avec la SEE. En conséquence, il recommande au gouvernement d'instituer un mécanisme de garantie qui égalise les chances sans pour autant porter atteinte à la capacité de la SEE de servir les exportateurs, et qu'il fasse rapport dans les six mois sur les mesures prises en ce sens.

ANNEXE 1

TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
2	Le 2 décembre 1999	**Pour la Société pour l'expansion des exportations :** M. A. Ian Gillespie, président et chef de la direction; M. Eric Siegel, vice-président directeur, Services financiers à moyen et à long terme; M. Gilles Ross, premier vice-président du Contentieux et secrétaire; et Mme Louise Landry, vice-présidente, performance générale et communication.
4	Le 15 décembre 1999	**De Gowling, Strathy & Henderson :** M. Guy David, Associé, responsable du projet, Équipe chargée de l'examen; M. Gerald E. Shannon, président des audiences publiques, Équipe chargée de l'examen; M. Stan McRoberts, économiste-chercheur, Équipe chargée de l'examen; et M. Maxime Faille, avocat, responsable adjoint du projet, Équipe chargée de l'examen.
5	Le 9 février 2000	**De la Banque de Montréal :** M. Peter Wren, directeur général, Financement des opérations commerciales. **De la Banque de la Nouvelle-Écosse :** M. Tim Plumptre, vice-président principal, Financement des opérations commerciales et banques correspondantes. **De la CIBC :** M. David Robbie, vice-président, Division du financement des opérations commerciales. **Du Groupe financier Banque Royale :** M. Bernard Kruyne, directeur général, Commerce mondial, RBC Dominion Valeurs mobilières.

		De la Banque Toronto Dominion : M. John Leckie, directeur général, Institutions financières et Financement des opérations commerciales.
5	Le 10 février 2000	**De la Société pour l'expansion des exportations :** M. A. Ian Gillespie, président et chef de la direction; M. Eric Siegel, vice-président directeur, Services financiers à moyen et à long terme; M. Gilles Ross, premier vice-président du Contentieux et secrétaire; et Mme Louise Landry, vice-présidente, Performance générale et communication.

ORGANISATIONS QUI ONT ENVOYÉ DES MÉMOIRES OU DE LA CORRESPONDANCE MAIS QUI N'ONT PAS COMPARU :

Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada

L'Institut Nord-Sud

Probe International